

Rechtsbescherming in de doe-democratie

Een analyse van de wijze waarop wijkbudgetten in de praktijk worden vormgegeven

Gst. 2020/55

Burgerparticipatie staat in gemeenten hoog op de agenda. Wijkbudgetten lijken een goed instrument om die participatie vorm te geven. Vanuit juridisch perspectief vallen er echter ook kanttekeningen te plaatsen bij het wijkbudget. In sommige gemeenten blijkt er geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te staan tegen besluiten over de verdeling van het wijkbudget. In deze bijdrage bespreken de auteurs de rechtsbescherming bij deze vorm van burgerparticipatie. Zij gaan daarbij in op de inrichting en uitvoering van wijkbudgetten en op de manier waarop de rechtsbescherming is vormgegeven. De auteurs illustreren dit vervolgens aan de hand van drie voorbeelden uit de gemeenten 's-Hertogenbosch, Haarlem en Gouda.

1. Inleiding

Uit een analyse van de coalitieakkoorden van de tien grootste gemeenten uit 2018 bleek dat zij vol willen inzetten op burgerparticipatie.² Via de invoering van bijvoorbeeld het 'right to challenge', het 'right to cooperate', buurtbegrotingen en wijkbudgetten proberen gemeenten hun inwoners bij de vorming en uitvoering van het beleid te betrekken. Dat verbaast niet. Deze ontwikkeling sluit naadloos aan bij een bredere trend, vaak benoemd met begrippen als de participatiemaatschappij, de netwerksamenleving of de doe-democratie, waarin burgers en maatschappelijke organisaties steeds actiever³ worden betrokken bij de vormgeving en uitvoering van publieke taken.

De discussie over deze en andere vormen van 'ontstatelijking' wordt in het bestuursrechtelijk debat volop gevoerd. Vaak gaat het daarbij om de vraag of uitbesteding, privatisering, verzelfstandiging of het overlaten van publieke taken aan particulieren problematisch is vanuit het perspectief van legitimatie, normering of rechtsbescherming. Dit artikel wil aan dat debat een bijdrage leveren door te rapporteren over een onderzoek naar een op gemeentelijk niveau veelvoorkomende vorm van het delen of overdragen van (voorheen) publieke taken aan burgers, te weten het wijkbudget. In de kern komt het wijkbudget erop neer dat in de gemeentelijke begroting een budget wordt gereserveerd voor een wijk, waarna een bewonersvertegenwoordiging die gelden kan aanwenden om activiteiten voor en in de wijk te financieren. Berichten in de media wijzen erop dat de inzet van wijkbudgetten, naast mooie resultaten, ook onvrede met zich kan brengen. Een voorbeeld hiervan deed zich voor in een wijk in het centrum van Den Haag, het Zeeheldenkwartier. Daar ontstond een burenruzie naar aanleiding van een vermeende belangenverstrengeling van een stichting, die als organisator van het wijkbudget ook zelf projectideeën voor datzelfde wijkbudget had ingediend.⁴ Een ander voorbeeld speelde zich af in de Arnhemse wijk Klarendal. Daar ontstond 'stampij', doordat niet alle burgers hun wensen voor een bepaald project in vervulling zagen gaan. Bovendien beschuldigde de groep burgers de leden van het wijkplatform van zakkenvullerij en diefstal van de wijkbudgetten.⁵

Er is dus reden te veronderstellen dat burgers soms ontevreden zijn over de uitvoerders van het wijkbudget en hun beslissingen ter discussie willen kunnen stellen. Daarom richten wij ons specifiek op de rechtsbescherming bij deze vorm van ontstatelijking: hoe is deze in de praktijk vormgegeven en wordt dit door betrokkenen als wenselijk ervaren?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden gaan wij in de volgende paragraaf eerst nader in op het verschijnsel van het wijkbudget. Wij beschrijven kort de historische context en de veelsoortige werkelijkheid die inmiddels achter dit begrip schuilgaat. Die werkelijkheid kunnen wij beschrijven op basis van scriptieonderzoek van Jongkind naar wijkbudgetten in de 50 grootste gemeenten die er op de een of andere wijze mee werken.⁶ Hoeveel geld gaat er om in deze projecten, welke (spel)regels gelden er, hoe wordt de bewonersvertegenwoordiging samengesteld en welke rol

1 Demy Jongkind, Annemarie Drahmman en Willemien den Ouden zijn allen werkzaam aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden als respectievelijk promovenda, universitair hoofddocent en hoogleraar. Dit artikel is gebaseerd op scriptieonderzoek dat Jongkind verrichte onder supervisie van Den Ouden. De scriptie is gepubliceerd: D.K. Jongkind, *Het wijkbudget: voor de wijk door de wijk. Een onderzoek naar de inrichting, uitvoering en rechtsbescherming bij wijkbudgetten*, te raadplegen via www.njb.nl.

2 Y. de Koster, 'Coalitieakkoorden (4): Burgerparticipatie is hot', *binnenlandsbestuur.nl* 1 augustus 2018. Geraadpleegd via [https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-\(4\)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynkx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-(4)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynkx).

3 Zijlstra wijst er in dit verband terecht op dat juristen vanuit hun methode de strekking en de omvang van maatschappelijke ontwikkelingen maar lastig kunnen beoordelen (S.E. Zijlstra, 'De toekomst van het bestuursrecht: ontstatelijking?', *NTB* 2018/54). Ook onder bestuurskundigen wordt echter breed aangenomen dat private partners steeds vaker worden betrokken bij het vormgeven en uitvoeren van publieke taken, zie bijvoorbeeld; M. van der Steen, J. Scherpenisse & M. van Twist, *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB 2015; M. Bokhorst e.a., 'Burgercoöperaties: Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving', *Bestuurskunde* 2015, 24(2), 3-16. Ditzelfde standpunt komt ook naar voren uit onderzoek van het ROB zie, Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*, Den Haag 2012.

4 M. Landeweer & L. de Jonge, 'Burenruzie om halve ton aan wijkgeld', *AD* 27 oktober 2017.

5 Redactie Binnenlands Bestuur, 'De keerzijde van het wijkbudget', *binnenlandsbestuur.nl* 1 juli 2010. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/de-keerzijde-van-het-wijkbudget.201516.lynkx>.

6 Zie voor de vormgeving van dit onderzoek: scriptie Jongkind, hfdst. 1.

speelt die precies? Zo kan een algemeen beeld worden geschetst van de inrichting en uitvoering van het wijkbudget in de gemeentelijke praktijk. Vervolgens zullen wij in paragraaf 3 beschrijven op welke wijzen het wijkbudget in de praktijk juridisch wordt vormgegeven. Daarvoor blijken diverse varianten te bestaan, die leiden tot verschillen in de rechtsbescherming voor burgers die een bijdrage vanuit een wijkbudget aanvragen (hierna: de initiatiefnemer). In paragraaf 4 gaan wij dieper in op drie concrete casus, waarin die verschillen verder worden bestudeerd. Wordt het feit dat in sommige gevallen geen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter mogelijk is, door stakeholders ervaren als een probleem? Ten slotte volgen in paragraaf 5 onze conclusies. In de kern zijn wij van mening dat het wijkbudget vanuit maatschappelijk perspectief van grote waarde is; een instrument waarmee de participatiesamenleving op lokaal niveau werkelijk handen en voeten kan krijgen. Vanuit juridisch perspectief moeten er echter kritische kanttekeningen worden geplaatst. In een op de vijf van de onderzochte gemeenten blijkt er geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te staan tegen besluiten over de verdeling van het wijkbudget. Dat geeft te denken, vooral omdat het wijkbudget blijkens het onderzoek ook heel bevredigend binnen het publiekrecht kan worden geregeld.

2. Het wijkbudget in de praktijk

2.1 Inleiding

Er bestaat geen breed aanvaarde definitie van het wijkbudget, maar de Raad voor de financiële verhoudingen omschrijft in zijn rapport over publieke financiering van maatschappelijke initiatieven uit 2014 het wijkbudget als volgt:

“(Delen van) budgetten uit de gemeentelijke begroting gereserveerd voor een wijk en waarover bewoners kunnen beschikken binnen door de gemeente aangegeven kaders. Bewoners hebben zeggenschap door het indienen van ideeën als collectief. De gemeente coördineert op samenhang van het geheel van initiatieven die worden ingediend.”⁷

Het gaat dus om een financieringsconstructie waarbij de gemeente een budget ter beschikking stelt dat door de bewoners kan worden aangewend voor activiteiten in of ten behoeve van de betreffende wijk. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de aanleg van een speeltuin of de organisatie van een buurtfeest. Het wijkbudget is niet alleen voor de wijk bedoeld, maar wordt daarnaast ook door de wijk verdeeld. In de wijken krijgen groepen bewoners een specifieke rol toebedeeld in het allocatieproces. Wijkbudgetten dienen onder andere om de betrokkenheid van bewoners bij hun wijk en bij elkaar te vergroten. Daarom is het belangrijk dat de bewoners een zekere invloed kunnen uitoefenen op de

verdeling van de beschikbare middelen.⁸ De groep bewoners die daarvoor is aangewezen, wordt in het vervolg van dit artikel aangeduid als de ‘bewonersvertegenwoordiging’. Hoewel burgerparticipatie in gemeenteland al decennialang hoog op de agenda staat, zijn wijkbudgetten een relatief nieuw verschijnsel. Al sinds lange tijd werken gemeenten vanuit ‘de wijkgedachte’ waarin het van belang wordt geacht het wijkgevoel en de betrokkenheid van wijkbewoners onderling te vergroten.⁹ Vanaf de jaren 90 ontstonden grote projecten die gericht waren op stedelijke vernieuwing met een steeds meer gebiedsgerichte (wijkgerichte) benadering, zoals bijvoorbeeld de 56-wijken aanpak en het Actieplan Krachtwijken (40-wijkanaanpak).¹⁰ In deze periode stelde het Rijk budgetten beschikbaar aan gemeenten voor de financiering van bewonersinitiatieven.¹¹ Hierbij adviseerde het Rijk een vouchersysteem, een systeem van waardebonnen waarvoor bewoners een aanvraag konden indienen. De aanvraag werd vervolgens beoordeeld door een regiegroep, een beoordelingsgroep bestaande uit wijkbewoners, vaak bewoners die een goede afspiegeling van hun wijk vormden. Deze regiegroepen kwamen regelmatig samen om de aanvragen van bewoners goed of af te keuren.¹² Initiatieven waarvoor een bedrag tot € 10.000 werd aangevraagd werden beoordeeld door de regiegroepen. Initiatieven waarvoor een hoger bedrag werd aangevraagd, werden middels een wijkraadpleging afgedaan.¹³ Deelnemende gemeenten stelden hun eigen verordening op om het wijkbudget ten uitvoer te brengen en te normeren. Waar het wijkbudget zodoende aanvankelijk begon in een door de regering aanbevolen vorm van een vouchersysteem, namen gemeenten gaandeweg steeds vaker de vrijheid om hun eigen werkwijze en uitvoering te kiezen. Zo werd het wijkbudget per gemeente anders ingevuld en dus een divers verschijnsel. Niet alleen de wijze waarop het wijkbudget wordt ingericht is vandaag de dag zeer verschillend, zo zal hierna blijken, ook de benaming daarvan is niet eenduidig. Naast de in dit artikel gekozen term ‘wijkbudget’, wordt in de praktijk bijvoorbeeld ook gesproken van een ‘buurtbudget’, een ‘wijkleefbaarheidsbudget’, een ‘buurtbonus’, of een ‘subsidie voor inwonersinitiatieven’.¹⁴ Dit bemoeilijkt het doen van onderzoek naar dit verschijnsel. Een zoektocht in de regelgeving kan namelijk niet worden gebaseerd op een vaste zoekterm. Daarom is voor het onderzoek breed gezocht naar het verschijnsel inhoudende dat burgers een rol toe-

⁷ Zie Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, Den Haag 2014, p. 38.

⁸ W. den Ouden, ‘Wel betalen, niet bepalen: de subsidiëring van burgerinitiatieven’, in: N.S. Efthymiou, J. Goossens & R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen* (Publicaties van de Staatsrechtkring, nr. 21), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 141; E.H. Tonkens & G.J. Kroese, *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag 2009.

⁹ T.M.F. van de Wijdeven, *Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*, Delft: Eburon 2012, p. 95.

¹⁰ Van de Wijdeven 2012, p. 97-100.

¹¹ Van de Wijdeven 2012, p. 100.

¹² R. Engbersen, K. Fortuin & J. Hofman, *Bewonersbudgetten, wat schuift het? Ervaringen van gemeenteambtenaren met bewonersbudgetten*, Den Haag, november 2010, p. 19-20.

¹³ Engbersen, Fortuin & Hofman 2010, p. 19-20.

¹⁴ In dit artikel is de term wijkbudget gekozen omdat verreweg de meeste gemeenten deze term hanteren.

bedeeld hebben gekregen bij de verdeling van het publieke budget voor wijkactiviteiten. Daarvoor is een *convenience sample* samengesteld van de 50 grootste gemeenten die werken met een wijkbudget.¹⁵ Voor deze gemeenten is in kaart gebracht wat het beschikbare (totaal)budget is van het wijkbudget, welke regelgeving daarvoor is opgesteld, hoe de bewonersvertegenwoordiging is samengesteld en welke rol deze vervult in het allocatieproces.

2.2 Het beschikbare budget

Uit het onderzoek is gebleken dat met het wijkbudget soms aanzienlijke bedragen zijn gemoeid. Zo is in Enschede voor het wijkbudget in totaal € 1,4 miljoen beschikbaar,¹⁶ had 's-Hertogenbosch daarvoor een subsidieplafond van € 741.290 vastgesteld, was er in Leeuwarden voor het jaar 2018 € 400.000 beschikbaar¹⁷ en is voor de GoudApot jaarlijks € 240.000 gereserveerd.¹⁸ Het budget dat kan worden aangevraagd per initiatief bedraagt doorgaans maximaal enkele duizenden euro's. In de meeste gemeenten kan een aanvraag worden ingediend tot maximaal € 5000. Een aantal gemeenten kent ook hogere bedragen toe. Zo kunnen in Hengelo meerdere wijkwaardebonnen van € 5.000 worden aangevraagd voor een project.¹⁹ In enkele gevallen bestaat zelfs de mogelijkheid om meer dan € 10.000 voor een initiatief aan te vragen. Bij zo'n omvangrijk bedrag geldt vaak een bijzondere procedure, zoals in Roosendaal waar voor een aanvraag boven de € 10.000 een bijeenkomst door het wijkplatform moet worden georganiseerd, waarbij alle bewoners uit de wijk mogen stemmen of het initiatief publieke financiering ontvangt.²⁰ Tot slot is vermeldenswaardig dat in vrijwel iedere gemeente voor kleinschalige, eenvoudige initiatieven zoals een buurtbarbecue maximaal € 250 kan worden aangevraagd.

2.3 De regels ten aanzien van het wijkbudget

Er zijn ten minste drie actoren bij het wijkbudget betrokken: een (orgaan van de) gemeente (vaak het college van burgemeester en wethouders: hierna 'college'), een initiatiefnemer en een bewonersvertegenwoordiging. Financiële bijdragen uit het wijkbudget vloeien van de gemeente uiteindelijk naar de initiatiefnemer, met betrokkenheid van de bewonersvertegenwoordiging. Hoe is de verplaatsing van deze publieke middelen juridisch geregeld?

Het college verstrekt de bijdrage voor het wijkbudget in de vorm van een subsidie. Ingevolge artikel 4:21, eerste lid, Awb wordt onder een subsidie verstaan: *de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of*

diensten. Alleen een bestuursorgaan kan dus subsidie verstrekken: bij het wijkbudget vormt het college dat bestuursorgaan. Een subsidie dient ingevolge artikel 4:23, eerste lid, Awb te berusten op een wettelijke grondslag. In de meeste gevallen is de subsidie waarmee het wijkbudget wordt gevormd (mede) gebaseerd op de algemene subsidieverordening van de gemeente.

Wat betreft de geldende regels ten aanzien van de besteding van het wijkbudget is het volgende vastgesteld. In ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten hebben de gemeenten naast de algemene subsidieverordening (die alle onderzochte gemeenten hebben) een nadere subsidieregeling opgesteld, specifiek gericht op de operationalisering van het wijkbudget. Zo hebben Enschede en Schiedam een 'subsidieverordening wijkbudget', kent Amersfoort een 'subsidieregeling buurtbudget', 's-Hertogenbosch een 'subsidieregeling Wijk-, buurt- en dorpsbudget', Dordrecht een 'subsidieregeling wijkwensen' en Hengelo een 'subsidieverordening buurtbonnen'. In deze specifieke subsidieverordeningen wordt vaak zowel de relatie tussen de gemeente en de bewonersvertegenwoordiging, als de relatie tussen de bewonersvertegenwoordiging en de initiatiefnemers (nader) genormeerd. Daarbij gaat de meeste aandacht uit naar de relatie tussen de bewonersvertegenwoordiging en de initiatiefnemer. Zo wordt vermeld wat de samenstelling en functie is van de bewonersvertegenwoordiging, welke criteria gelden voor een aanvraag en op welke wijzen de initiatiefnemer verantwoording dient af te leggen over de gefinancierde activiteiten aan de bewonersvertegenwoordiging. In de specifieke subsidieregeling wordt vaak opgemerkt dat de algemene subsidieverordening aanvullend van toepassing is. Laatstgenoemde verordening is vooral relevant voor de relatie tussen het college en de bewonersvertegenwoordiging, als verstrekker en ontvanger van de subsidie waarmee het wijkbudget wordt gevormd.

In een enkel geval wordt de algemene subsidieverordening expliciet *niet* van toepassing verklaard in de specifieke subsidieregeling. In dat geval normeert de specifieke regeling alle rechtsrelaties, dus zowel de relatie tussen het college en de bewonersvertegenwoordiging als de relatie tussen de bewonersvertegenwoordiging en de initiatiefnemer. Een voorbeeld daarvan biedt de subsidieverordening vouchers bewonersinitiatieven van de gemeente Vlaardingen.²¹

Het komt daarnaast ook regelmatig (in iets minder dan de helft van de onderzochte gevallen) voor dat er geen specifieke gemeentelijke subsidieregeling voor de operationalisering van het wijkbudget voorhanden is, maar dat daarvoor enkel wat voorwaarden en/of "spelregels" worden gehanteerd. In dit geval geldt dus de algemene gemeentelijke subsidieverordening voor de subsidierelatie tussen het college en de bewonersvertegenwoordiging, voor de verstrekking van de subsidie die nodig is om het wijkbudget mee te vormen. Voor de verdeling van het geld door de bewonersvertegenwoordiging aan de initiatiefnemers gelden slechts wat spelregels, met vaak een onduidelijke juridische status. Een voorbeeld hiervan biedt de gemeente Assen, waar op de

15 Zie voor de onderzoeksmethoden verder par. 1.4 van scriptie Jongkind.

16 Zie voor Enschede https://www.jijmaaktdebuurt.nl/hoewerkthet/wijkbudget/dir_00004/.

17 Art. 3 Regeling Mienskipsfonds.

18 Aldus het jaarverslag van 2018 van de GoudApot.

19 Art. 1, sub a, Subsidieverordening buurtbon Hengelo.

20 Art. 11, vierde lid, Verordening wijkbudgetten en subsidiëring Bewonersplatforms.

21 Art. 3, lid 2, Subsidieverordening vouchers bewonersinitiatieven.

website van de Stichting Stimulering Leefbaarheid Assen (STILA) de voorwaarden worden genoemd waaronder aanspraak kan worden gemaakt op een bijdrage.²² Dergelijke voorwaarden en spelregels kunnen in ieder geval niet als algemeen verbindende voorschriften worden gekwalificeerd; welke status ze wel hebben laten gemeentebesturen vaak in het midden.

2.4 De samenstelling en rol van de bewonersvertegenwoordiging

Zoals hiervoor aan de orde kwam, is de bewonersvertegenwoordiging een kenmerkend aspect van het wijkbudget; de bewoners van de wijk spelen een rol bij de allocatie van het beschikbare budget. Welke actoren in de bewonersvertegenwoordiging deelnemen verschilt per gemeente. In ongeveer 20% van de onderzochte gevallen bleef uit welke personen de bewonersvertegenwoordiging bestaat, omdat deze groep slechts in algemene termen wordt omschreven. Zo wordt door de gemeente Arnhem niet toegelicht hoe het daar als bewonersvertegenwoordiging functionerende 'team leefomgeving' wordt samengesteld, al is wel duidelijk dat daarin (ook) wijkbewoners deelnemen.²³ In ongeveer 50% van de onderzochte gemeenten is duidelijk dat de bewonersvertegenwoordiging volledig uit wijkbewoners bestaat. De vormgeving hiervan en het aantal personen dat hierin deelneemt verschilt per gemeente. In Heerhugowaard²⁴ gaat het om een adviescommissie bestaande uit vier bewoners, in Schiedam²⁵ gaat het om een regiegroep van zeven bewoners en in Gouda wordt de beoordelingscommissie gevormd uit tien tot dertig Gouwenaars.²⁶ De grootte van een bewonersvertegenwoordiging kan dus zeer uiteenlopen, maar duidelijk is wel dat wijkbewoners daarin een cruciale rol spelen. Een belangrijk terugkerend criterium is namelijk dat de burgers woonachtig moeten zijn in een van de wijken van de desbetreffende gemeente waarvoor het budget geldt om in de bewonersvertegenwoordiging deel te kunnen nemen. De derde mogelijkheid (die in ongeveer 20% van de onderzochte gemeenten is gekozen) betreft een combinatie van wijkbewoners met vertegenwoordigers van plaatselijke instellingen. Op die manier worden vaak specialisten betrokken. Zo bestaat in Amsterdam-West de regiegroep uit bewoners, de gebiedsmakelaar en een lid van de welzijnsorganisatie ABC. In Leeuwarden bestaat de bewonersvertegenwoordiging uit vier bewoners en vier professionals van maatschappelijke organisaties.²⁷ Tot slot zijn er enkele gemeenten (circa 10% van het totaal) die lastig zijn te categoriseren, omdat er verschillende combinaties worden gemaakt van diverse actoren uit een wijk, zonder dat de daadwerkelijke wijkbewoner een rol speelt. Zo geeft bijvoorbeeld in de gemeente Zwolle het stadsdeelteam advies over de aanvraag, bestaande uit medewerkers

van de verschillende organisaties in een wijk, zoals de woningcorporatie, wijkagenten en het welzijnswerk.²⁸

Naast de samenstelling van de bewonersvertegenwoordiging, kan ook de rol die zij heeft bij het alloceren van het wijkbudget sterk verschillen. Dit is een cruciaal punt omdat deze rol (mede) bepalend kan zijn voor de vraag of de bewonersvertegenwoordiging kan worden gezien als een bestuursorgaan dat besluiten neemt waartegen belanghebbenden kunnen opkomen bij de bestuursrechter, zo zal in de volgende paragraaf nader worden uitgewerkt. Uit het onderzoek van Jongkind is gebleken dat de bewonersvertegenwoordiging in de praktijk twee type rollen kan vervullen: een beslissende of een adviserende rol. Uit het onderzoek bleek dat het in de meeste gevallen ging om een beslissende rol (circa 65%). Bij een *beslissende rol* oordeelt de bewonersvertegenwoordiging zelf over de te financieren activiteiten en bedragen. Bij de *adviserende rol* adviseert de bewonersvertegenwoordiging, maar beslist het college (of een gemandateerde ambtenaar) uiteindelijk over de toekenning van gelden uit het wijkbudget op aanvraag. In de praktijk wordt het advies van de bewonersvertegenwoordiging door de gemeente en haar ambtenaren als zeer waardevol beschouwd en soms zelfs als 'bindend' ervaren. Zo staat op de website van de gemeente Hengelo dat de bewonersvertegenwoordiging 'bindend' advies geeft aan de gemeente.²⁹

3. De juridische status van beslissingen van de bewonersvertegenwoordiging

3.1 Inleiding

In dit artikel staat de rechtsbescherming van burgers bij de allocatie van wijkbudgetten (hierna: de allocatiebesluiten) centraal. Het antwoord op de vraag welke rechtsbescherming openstaat tegen allocatiebesluiten is niet eenvoudig te geven. Dat hangt af van de juridische vormgeving van het wijkbudget, die zo is hierboven gebleken, zeer verschillend kan zijn per gemeente. In de eerste plaats is belangrijk welke partij het allocatiebesluit neemt. In de vorige paragraaf kwam aan de orde dat de bewonersvertegenwoordiging een beslissende of een adviserende rol kan hebben bij de allocatie van wijkbudgetten. In paragraaf 3.2 gaan wij daarom eerst in op het geval waarin de bewonersvertegenwoordiging een adviserende rol heeft. In die gevallen wordt het allocatiebesluit – in ieder geval in theorie – genomen door het college. In dat geval staat dus rechtsbescherming open bij de bestuursrechter. Vervolgens gaan wij in paragraaf 3.3 in op de gevallen waarin de bewonersvertegenwoordiging een beslissende rol heeft bij het nemen van allocatiebesluiten. In die gevallen is de vraag naar de rechtsbeschermingsmogelijkheden lastiger te beantwoorden. In deze paragraaf worden vijf mogelijkheden behandeld. Eerst (in paragraaf 3.3.1) wordt ingegaan op de situatie dat het allocatiebesluit zonder meer een appellabel besluit vormt als gevolg van 1) een

22 <https://www.stila-assen.nl/aanvraag-indienen>.

23 https://www.arnhem.nl/stad_en_wijken/Wijken/Wijken.

24 <https://leefbaarheidsfonds-heerhugowaard.nl>.

25 Art. 1, sub g, Subsidiieverordening wijkbudgetten gemeente Schiedam 2012.

26 <https://goudapot.nl/wordpress/beoordelaars/>.

27 <https://www.leeuwarden.nl/nl/mienskipfonds>.

28 <https://www.zwolle.nl/ buurtbonus>; dat roept wel de vraag op of daadwerkelijk sprake is van een wijkbudget nu wijkbewoners hierin geen rechtstreekse rol spelen.

29 <https://www.hengelo.nl/Welkom-in-Hengelo/GPDC/GPDC-Productencatalogus-1/Burger/Buurtbonnen.html>.

mandaatconstructie, 2) de toekenning van een bevoegdheid in een wettelijk voorschrift aan de bewonersvertegenwoordiging of 3) de instelling van een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 84 lid 1 Gemeentewet. In die gevallen staat tegen allocatiebesluiten rechtsbescherming open bij de bestuursrechter. Vervolgens (in paragraaf 3.3.2) wordt ingegaan op de situatie dat de bewonersvertegenwoordiging niet via een van de hiervoor genoemde constructies kwalificeert als een bestuursorgaan; er is juridisch gezien weinig geregeld rond de operationalisering van het wijkbudget. Dan kunnen twee situaties ontstaan 1) de bewonersvertegenwoordiging is toch een bestuursorgaan dat appellabele besluiten neemt omdat voldaan is aan bepaalde jurisprudentiële criteria of 2) de bewonersvertegenwoordiging is een zuiver private partij en geen bestuursorgaan. In dat laatste geval kunnen er ook geen appellabele allocatiebesluiten worden genomen en rest slechts de weg naar de burgerlijke rechter bij geschillen. Paragraaf 3.4 bevat een tussenconclusie waarin wij ingaan op de consequenties van dat verschil in rechtsbeschermingsmogelijkheden.

3.2 De bewonersvertegenwoordiging met een adviserende rol

In meer dan 30% van de onderzochte gemeenten is aan de bewonersvertegenwoordiging een adviserende rol toebedeeld. In die gevallen is er een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, sub a Awb (vaak het college) dat het uiteindelijke allocatiebesluit neemt. Een voorbeeld biedt de gemeente Eindhoven bij de subsidieverstrekking voor inwonersinitiatieven, waarbij een panel van één ambtenaar en twee bewoners aanvragen beoordeelt en vervolgens het college adviseert over het wel of niet verstrekken van een bijdrage uit het wijkbudget.³⁰ Een ander voorbeeld is de gemeente Leeuwarden waar een Tafel van 8 het college adviseert.³¹ Het college kan in dit soort gevallen het advies van de bewonersvertegenwoordiging naast zich neerleggen, maar in de praktijk komt dit niet veel voor. Bij het wijkbudget staat samenwerking met en vertrouwen in de bewoners voorop. Uitgangspunt is dat burgers, die dicht bij hun wijk staan, zelf het best kunnen beoordelen welk project een bijdrage uit het wijkbudget verdient. Alleen in zeer dringende gevallen wordt van hun advies afgeweken, hetgeen blijkt uit het feit dat in bovengenoemde voorbeelden het advies als 'bindend' wordt omschreven op de informatiewebsites van de gemeenten. Echter, als de bewonersvertegenwoordiging een adviserende rol heeft wordt het allocatiebesluit in juridische zin genomen door een a-bestuursorgaan. Daarom staat er tegen deze besluiten rechtsbescherming open bij de bestuursrechter, die de besluiten kan toetsen aan alle normen die gelden voor subsidiebesluiten.

3.3 De bewonersvertegenwoordiging met een beslissende rol

In deze paragraaf worden de varianten besproken waarbij de bewonersvertegenwoordiging in juridische zin een beslissende rol heeft. De situaties die wij zijn tegenkomen worden in twee delen behandeld. Eerst beschrijven wij situaties waarin er zonder meer sprake is van een allocatiebesluit waartegen de reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat en daarna de gevallen waarin daarover discussie mogelijk is.

3.3.1 Er is zonder meer een allocatiebesluit van een bestuursorgaan

In deze paragraaf wordt ingegaan op de situatie dat het allocatiebesluit zonder meer een appellabel besluit vormt. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op 1) de mandaatconstructie, 2) de toekenning van een bevoegdheid in een wettelijk voorschrift aan de bewonersvertegenwoordiging of 3) de instelling van een bestuurscommissie.

Mandaat

Een variant die relatief vaak voorkomt is dat de bewonersvertegenwoordiging namens het college beslist over aanvragen om financiering uit een wijkbudget. Uit het onderzoek bleek dat in circa 15% van de onderzochte gemeenten is gekozen voor het mandateren van de bewonersvertegenwoordiging. Bij mandaat geldt dat voor zover op grond van mandaat een besluit wordt genomen, dit appellabel is bij de bestuursrechter. Het college is de partij die in bezwaar en beroep de verweerder vormt. Een voorbeeld van deze vorm zien wij in de gemeente Roosendaal, waar voor zogenoemde 'Kalsdonkvouchers' een regiegroep is gemandateerd om de initiatieven te beoordelen namens het college.³²

Subsidietaak bij wettelijk voorschrift

In ongeveer net zo veel gevallen (ook circa 15%) is aan de bewonersvertegenwoordiging in een wettelijk voorschrift een subsidieverstrekken bevoegdheid toegedeeld. Er is dan sprake van een situatie als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid sub b Awb. Omdat de bewonersvertegenwoordiging in een wettelijk voorschrift bevoegd is gemaakt om initiatieven te beoordelen en daarvoor gelden uit het wijkbudget uit te betalen, handelt zij als bestuursorgaan. Een voorbeeld hiervan biedt de Haarlemse Leefbaarheids- en Initiatiefraad die in een specifieke subsidieregeling staat benoemd als het orgaan dat de aanvragen beoordeelt:

"De Leefbaarheid & Initiatiefraad beoordeelt ingediende aanvragen aan de hand van de beoordelingscriteria als genoemd in art. 7."³³

Een ander voorbeeld is de gemeente Enschede, waar de bewonersvertegenwoordiging in een subsidieregeling de bevoegdheid krijgt om te beoordelen of een initiatiefne-

30 <https://www.eindhoven.nl/stad-en-wonenbuurten/subsidie-inwoners-initiatieven>.

31 Art. 5 Regeling Mienskipfonds.

32 Art. 1 Verordening wijkbudgetten en subsidiëring Bewonersplatforms.

33 Art. 5, zevende lid, Uitvoeringsregeling Leefbaarheid en Initiatiefbudget Haarlem.

mer een financiering uit het wijkbudget ontvangt.³⁴ In de gemeente Westland neemt de Stichting Westland Cultuurweb het beheer en de verdeling van het bedrag voor het wijkbudget voor haar rekening. In de wettelijke regeling daarvan wordt de directeur van de stichting belast met het nemen van de uiteindelijke allocatiebesluiten.³⁵ Daar waar de bewonersvertegenwoordiging op deze manieren zelf de allocatiebesluiten neemt, is zij ook verweerder in bezwaar en beroep.

Bestuurscommissie

In een incidenteel geval zijn wij de variant van een zogenoemde bestuurscommissie tegengekomen. Ingevolge artikel 84, lid 1 Gemeentewet kunnen er bestuurscommissies door de raad, het college of de burgemeester worden opgericht. Dit zijn bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, sub a, Awb nu zij organen zijn van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (de gemeente). In drie gemeenten hebben wij deze variant aangetroffen. In de gemeente Schiedam is de regiegroep ingesteld in de vorm van een bestuurscommissie.³⁶ Ook in Rotterdam doet zich deze variant voor: bedragen tot € 10.000 voor verstrekkingen uit het wijkbudget worden door gebiedscommissies van negen tot vijftien burgers toegekend.³⁷ Tot slot koos de gemeente Barendrecht deze vorm, daar beoordeelt een 'toetsingscommissie' de initiatieven. Ook deze bewonersvertegenwoordiging is een commissie als bedoeld in artikel 84, lid 1 Gemeentewet.³⁸ In deze gevallen is er sprake van allocatiebesluiten genomen door een bestuurscommissie, als (a-)bestuursorgaan, waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Als daarvan door burgers gebruik wordt gemaakt is de bewonersvertegenwoordiging de verwerende partij.

Tussenconclusie

In al deze drie gevallen is steeds sprake van een appellabel besluit waartegen bij de bestuursrechter kan worden geprocedeerd. Er is namelijk steeds sprake van een bestuursorgaan dat het allocatiebesluit neemt. In de meeste gevallen neemt de bewonersvertegenwoordiging in mandaat namens het college het allocatiebesluit of is het in een wettelijk voorschrift belast als bestuursorgaan om het budget te verdelen. In een incidenteel geval komt het voor dat de bewonersvertegenwoordiging als bestuurscommissie is ingesteld. In al deze gevallen is sprake van een bestuursorgaan en staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen de allocatiebesluiten open.

34 Subsidieverordening wijkbudgetten 2017.

35 Regeling Kleine Culturele Initiatieven.

36 Art. 5 lid 1 Subsidieverordening wijkbudgetten gemeente Schiedam 2012. Opmerkelijk is wel dat deze regiegroep een adviserende rol krijgt toebedeeld.

37 Zie de Rotterdamse Verordening op de gebiedscommissies 2014 en de Nadere regels bewonersinitiatieven Rotterdam.

38 Zie de toelichting bij Nadere regeling subsidies Preventie en Innovatie Wmo Begeleiding en maatschappelijke initiatieven 2016.

3.3.2 Of sprake is van een allocatiebesluit van een bestuursorgaan moet verder worden onderzocht

Als een bewonersvertegenwoordiging niet duidelijk zelf tot bestuursorgaan is gemaakt, zoals hierboven omschreven, kan zij desondanks toch als bestuursorgaan optreden en dus allocatiebesluiten nemen.

Zoals bekend is het vaste jurisprudentie van de bestuursrechter dat de publiekrechtelijke aard van beslissingen tot geldverstrekking uit publieke middelen genomen door privaatrechtelijke entiteiten ook kan volgen uit het feit dat zij (hoofdzakelijk) worden bekostigd uit belastinggeld. Dat is immers een belangrijke aanwijzing dat het gaat om de uitvoering van een publieke taak, al is deze dan uitbesteed. Beslissingen over deze verstrekkingen worden om die reden gekwalificeerd als beschikkingen waartegen (laagdrempelige) bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, althans voor zover er voldoende verband is tussen de overheid en de private organisatie. Sinds de zogenaamde 17-september-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gelden er twee cumulatieve criteria om vast te stellen of er sprake is van een zogenaamd *buitenwettelijk* b-bestuursorgaan.³⁹ Hiervan is sprake als de financiële verstrekkingen in overwegende mate worden gefinancierd door een of meer a-bestuursorganen (het financieel vereiste) en als de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van deze middelen in beslissende mate worden bepaald door een of meer a-bestuursorganen (het inhoudelijke vereiste).⁴⁰ Uit de uitspraak 'Stichting Impuls' blijkt dat het inhoudelijke criterium strikt wordt uitgelegd door de bestuursrechter in de situatie van een wijkbudget.⁴¹ In deze uitspraak ging het om een initiatiefnemer die een bijdrage uit het wijkbudget had aangevraagd. Doordat de bewonersvertegenwoordiging (in casu de regiegroepen) binnen het geldende 'Kader bewonersinitiatieven 2013' zelf nadere criteria konden opstellen voor de beoordeling van aanvragen, werden de inhoudelijke criteria niet in beslissende mate door een of meerdere a-bestuursorganen bepaald, aldus de Afdeling.⁴² Uit deze en andere uitspraken⁴³ volgt dat de Afdeling niet snel aanneemt dat aan het inhoudelijke vereiste is voldaan.⁴⁴

39 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio); ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting Platform31).

40 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters, r.o. 5.1. (Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio); ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters, r.o. 5.3. (Stichting Platform31); Zie ook N. Jak, 'Bestuursrechtelijke rechtsbescherming jegens private aanbieders. Het sociaal domein als proeftuin', NTB 2018/49, par. 3.2; J.A.F. Peters, 'De publieke-taak-jurisprudentie geijkt', NTB 2015/23, par. 4; J.A.F. Peters, 'De ledigheid van de publieke taak', AA 2017, p. 110.

41 ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, AB 2015/308, m.nt. W. den Ouden (Stichting Impuls).

42 ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, AB 2015/308, m.nt. W. den Ouden (Stichting Impuls), r.o. 5.2.

43 Vgl. ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters (Stichting Platform31).

44 W. den Ouden & N.H. van Amerongen, 'Het bestuursorgaan-begrip voorbij?', in: H.G. Lubberdink e.a. (red.), *De conclusie voorbij. Liber amicorum aangeboden aan Jaap Polak*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 145 e.v.

In de onderzochte gemeenten bleek er slechts één situatie te zijn waarin sprake is van een bewonersvertegenwoordiging die wellicht⁴⁵ op basis van deze jurisprudentie kan worden gezien als een buitenwettelijk b-bestuursorgaan dat allocatiebesluiten neemt, namelijk in Ede, bij de Stichting Ede Doet. Deze stichting verleent wijkwaardebonnen. Naast het budget dat volledig door de gemeente ter beschikking is gesteld, bepaalt het college ook onder welke voorwaarden een toekenning door de stichting plaatsvindt. Deze voorwaarden staan op de specifieke website van Ede Doet vermeld.⁴⁶ Het platform lijkt hier slechts een doorgeefluik van het college, nu het college bepaalt en betaalt.

In verreweg de meeste andere gemeenten waarin een privaatrechtelijke bewonersvertegenwoordiging het wijkbudget verdeelt zonder wettelijke regeling daarvoor (wat geldt voor 20% van de onderzochte gemeenten) werd het budget ook geheel uit publieke middelen gefinancierd. Aan het financiële vereiste is dus al snel voldaan. Echter, aan het inhoudelijke vereiste lijkt doorgaans niet te worden voldaan, omdat de bewonersvertegenwoordiging de vrijheid wordt geboden om zelf nadere criteria op te stellen.⁴⁷ Dit verbaast ons niet, nu het bij wijkbudgetten juist expliciet de bedoeling is dat de bewoners zelf kunnen kiezen welke projecten en initiatiefnemers voor het budget in aanmerking komen. Door de terughoudende invulling van het inhoudelijke criterium in de jurisprudentie, zal er in deze gemeenten dus niet snel sprake zijn van een buitenwettelijk b-orgaan dat wijkbudgetten verdeelt.⁴⁸

Dat betekent dat in 20% van de onderzochte gemeenten aanzienlijke wijkbudgetten worden verdeeld door bewonersvertegenwoordigingen zonder dat tegen hun beslissingen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Een voorbeeld biedt de gemeente Assen, waar wordt gewerkt met de eerdergenoemde STILA.⁴⁹ Jaarlijks is voor deze stichting € 174.000 beschikbaar om burgerinitiatieven te verwezenlijken. Een panel bestaande uit bewoners beoordeelt de ingediende aanvragen. Het proces wordt door de gemeente volledig overgelaten aan de bewoners zelf. Bewoners krijgen bij een toe- of afwijzing persoonlijk bericht van het panel waarin de keuze wordt toegelicht. Het panel biedt vaak hulp en ondersteuning om de activiteiten nog kansrijker uit te oefenen. De precieze procedure die geldt wanneer aanvragers zijn afgewezen en hiertegen willen opkomen is niet op de website te achterhalen.

3.4 Consequenties voor de rechtsbescherming

Uit het voorgaande blijkt dat er in de praktijk verschillen zijn in de rechtsbeschermingsmogelijkheden van burgers tegen beslissingen over de allocatie van wijkbudgetten. In

de meeste gemeenten staat wél bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen allocatiebesluiten, maar in een substantieel aantal gemeenten niet, terwijl in beide situaties sprake is van de verdeling van publieke middelen ten behoeve van wijkwerk. Dit kan problematisch zijn. Ten eerste kan er in de 20% van de onderzochte gemeenten waarin de juridische status van de bewonersvertegenwoordiging niet duidelijk is geregeld, gemakkelijk discussie ontstaan over welke rechter bevoegd is, zo heeft de Stichting Impuls casus al laten zien. Ten tweede zal in de praktijk vaak geen sprake zijn van een buitenwettelijk b-bestuursorgaan waardoor eventuele geschillen over wijkbudgetbeslissingen vallen onder de rechtsmacht van de civiele rechter. De civiele rechter wordt als minder toegankelijk ervaren dan de bestuursrechter.⁵⁰ De civiele rechter is immers duurder vanwege de kosten die samenhangen met de (verplichte) advocaat en wordt bovendien regelmatig getypeerd als een 'zwaar opgetuigde procedure', 'langzaam' en 'inefficiënt'.⁵¹ Bovendien heeft de civiele rechter veel minder houvast om allocatiebeslissingen te toetsen dan de bestuursrechter. Het algemene subsidie recht is hier niet van toepassing, er is geen bijzondere wettelijke regeling opgesteld en de civiele rechter kan ook niet toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook de civiele rechter gaat er namelijk van uit dat alleen bestuursorganen via de schakelbepalingen zijn gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij privaatrechtelijke handelingen. Dat privaatrechtelijke rechtspersonen voorzien in behoeften van algemeen belang en hoofdzakelijk zijn gefinancierd door publieke middelen, maakt nog niet dat ook zij zich dienen te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zo oordeelde de Hoge Raad in het bekende RZG/Conformed-arrest.⁵²

Dit geeft aanleiding om in de volgende paragraaf te onderzoeken of het werken met privaatrechtelijke bewonersvertegenwoordigingen zonder dat hun taken wettelijk worden geregeld in de praktijk concrete voordelen biedt en of de gesignaleerde potentiële problemen rond de rechtsbescherming zich in de praktijk ook echt voordoen.

4. Drie casus

In deze paragraaf komen drie concrete casus aan de orde. Voor de selectie van de desbetreffende gemeenten is de focus gelegd op de rol van de bewonersvertegenwoordiging bij het nemen van allocatiebesluiten en de gevolgen daarvan voor de rechtsbeschermingsmogelijkheden. Eerst komt de gemeente 's-Hertogenbosch aan bod. Daar neemt het college het uiteindelijke allocatiebesluit, maar heeft de bewonersvertegenwoordiging een stevige adviserende rol. In de gemeente Haarlem is de bewonersvertegenwoordiging

45 Dit moet eerst door de bestuursrechter worden vastgesteld.

46 <https://www.ededoet.nl/information.php?view=InformationConditions>.

47 Zie hiervoor ook Den Ouden 2018, p. 144; J.E. van den Brink & W. den Ouden, 'De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht?', *NJB* 2016/2000, p. 2897.

48 En als daarvan al sprake is zal als gevolg van de SCE-uitspraak van de ABRvS (ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413) daaraan vaak zo snel mogelijk een einde worden gemaakt. Zie daarover annotator W. den Ouden onder deze uitspraak in AB 2019/321.

49 <https://www.stila-assen.nl>.

50 Zie bijv. J.B.M. Vranken & M.V.R. Snel, 'De civiele rechter in Nederland op de schopstoel', *NJB* 2019/687, p. 858.

51 M. Barendrecht, K. van Beek & S. Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtstaat er voor de burger?*, Den Haag: HiiL 2017, p. 30, 32; Vranken & Snel, *NJB* 2019/687, p. 858-859.

52 HR 4 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2830, AB 2003/365, m.nt. F.J. van Ommen (RZG/Conformed).

op grond van een wettelijk voorschrift bevoegd om allocatiebesluiten te nemen. In de gemeente Gouda, ten slotte, neemt de bewonersvertegenwoordiging als zuiver private partij het besluit omtrent de toekenning van het wijkbudget, zonder dat de gemeente zich daar via regelgeving of anderszins mee bemoeit. Met deze drie casus zijn blijkens het onderzoek de meest voorkomende juridische vormen van het wijkbudget gedekt.

Met betrokkenen zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen.⁵³ In deze paragraaf wordt beschreven waarom de gemeente voor een bepaalde vormgeving van het wijkbudget heeft gekozen, hoe de uitvoering daarvan door initiatiefnemers wordt beoordeeld en of het als een probleem wordt ervaren dat in sommige gevallen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

4.1 *De gemeente 's-Hertogenbosch: de bewonersvertegenwoordiging met een adviserende rol*

In de gemeente 's-Hertogenbosch bestaat sinds enige tijd een wijk-, buurt- en dorpsbudget. 'Voor bewoners door bewoners' is in die gemeente een belangrijk uitgangspunt. Op de gemeentelijke website staan alle voorwaarden voor een aanvraag en de geldende regelgeving.⁵⁴ Er is een specifieke subsidieregeling voorhanden waarin het verstrekingsproces wordt genormeerd.⁵⁵ Jaarlijks wordt een bedrag voor het wijkbudget ter beschikking gesteld: voor 2020 bedraagt dit totaalbudget voor alle wijken € 741.290. In het verstrekingsproces vormen de bewonersadviesgroepen (in de terminologie van dit artikel: de bewonersvertegenwoordiging) de belangrijkste schakel. De bewonersvertegenwoordiging bestaat uit wijkbewoners. In totaal bestaan alle bewonersadviesgroepen bij elkaar uit 125 bewoners, verdeeld over 17 adviesgroepen. De deelnemers uit de bewonersvertegenwoordiging worden door het college formeel in die functie benoemd. Uit de achterliggende stukken wordt duidelijk dat 'het wijkgevoel' een belangrijke factor is bij de verdeling van het wijkbudget. Zo zijn er meer adviesgroepen dan officiële wijken in de gemeente (14), aangezien sommige buurten zich onvoldoende herkenden in de grotere wijk waar zij volgens de gemeentelijke indeling deel van uitmaken. Deze mochten zich voor de verdeling van het wijkbudget afsplitsen.

De bewonersvertegenwoordiging heeft in 's-Hertogenbosch een adviesrol: wanneer initiatiefnemers een aanvraag indienen, komt deze bij de desbetreffende bewonersvertegenwoordiging terecht. De bewonersvertegenwoordiging beoordeelt de aanvraag en geeft een advies aan de desbetreffende wijkmanager. In 's-Hertogenbosch zijn zeven wijkmanagers aangesteld die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de subsidieregeling. De wijkmanagers zijn in dienst van de gemeente en zijn door het college gemanda-

teerd om het wijkbudget in de vorm van een subsidie namens het college te verstrekken.

De adviezen van de bewonersvertegenwoordiging zijn in de praktijk desalniettemin leidend. De wijkmanagers wijken daar zelden van af. Bij de circa 800 aanvragen die per jaar worden ingediend komt dit twee tot drie keer voor. Dit past goed bij het uitgangspunt van wijkbudgetten dat bewoners zelf moeten kunnen beoordelen wat van toegevoegde waarde is voor hun wijk. Deze gedachte zien we ook terug in de beoordelingscriteria. De bewonersvertegenwoordigingen beoordelen de aanvragen op verschillende factoren. Naast de algemene vereisten uit de subsidieregeling hebben bewonersvertegenwoordigingen de mogelijkheid om zelf eigen nadere beoordelingsspelregels op te stellen. Nadat de bewonersvertegenwoordiging de initiatieven heeft beoordeeld en van een advies heeft voorzien, wordt door ambtenaren in dienst van de gemeente een conceptbeschikking opgesteld, die voor controle bij de wijkmanagers terechtkomt. Wanneer laatstgenoemden de aanvraag goedkeuren, wordt het budget verstrekt in de vorm van een subsidiebesluit.

Nu de subsidie in deze variant in juridische zin wordt verstrekt door een bestuursorgaan, te weten het college, is sprake van een appellabel besluit waartegen bezwaar en vervolgens beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. De initiatiefnemer heeft dus de mogelijkheid om naar de bestuursrechter te stappen, maar in de praktijk wordt van die mogelijk maar zeer weinig gebruik gemaakt. In het eerste jaar waarin het wijkbudget werd verdeeld in 's-Hertogenbosch zijn er slechts twee bezwaarschriften ingediend. Inmiddels worden er ongeveer tien bezwaren per jaar ingediend. Dat is weinig nu er anno december 2019 ongeveer 700 aanvragen zijn ingediend, waarvan er 70 zijn afgewezen.⁵⁶ Dit zou een indicatie kunnen zijn dat de participatie door de bewonersvertegenwoordiging leidt tot meer draagvlak voor de besluitvorming, maar waarschijnlijk is ook van belang dat de gemeente het belangrijk vindt om bezwaarprocedures in deze context zoveel mogelijk te voorkomen. Daarom wordt – wanneer ontevreden initiatiefnemers een bezwaarschrift indienen – eerst een gesprek aangegaan. Hierbij wordt getracht een oplossing te vinden door nog een keer de aanvraag door te nemen. Er wordt actief gezocht naar een compromis, bijvoorbeeld door een lager bedrag aan te bieden dan het aangevraagde budget. Deze manier van handelen wordt door de gemeente de 'andere aanpak' genoemd.

Samenvattend kan worden geconstateerd dat met slechts enkele bezwaren per jaar op een groot aantal aanvragen, de bewoners tevreden lijken met de uitvoering van het wijkbudget in 's-Hertogenbosch. De gemeente is bovendien bereid om – wanneer er geschillen dreigen te ontstaan – de dialoog aan te gaan. Daarnaast ontvangen initiatiefnemers een subsidiebeschikking met een duidelijke rechtsmiddelenclausule waardoor zij zich bewust zijn van hun rechtspositie. Door deze inrichting is het wijkbudget voor alle

53 Zie voor nadere uitleg van de onderzoeksmethoden: scriptie Jongkind, p. 13, 48.

54 <https://www.s-hertogenbosch.nl/wdbudget/>.

55 Subsidieregeling Wijk-, buurt en dorpsbudget 2019. In deze regeling wordt overigens niet toegelicht waarom voor deze vorm is gekozen.

56 Zie voor de af- en toewijzingen ook de gemeentelijke website van 's-Hertogenbosch, <https://www.s-hertogenbosch.nl/wdbudget/>.

bewoners een transparant en kennelijk naar tevredenheid functionerend financieringsinstrument.

4.2 *De gemeente Haarlem: de bewonersvertegenwoordiging met subsidietaak in wettelijk voorschrift*

De gemeente Haarlem maakt sinds 2018 gebruik van een leefbaarheids- en initiatiefbudget (hierna: wijkbudget) om de leefbaarheid in de wijk voor de Haarlemmers te vergroten. Het is een van de manieren om de gewenste toename van de burgerparticipatie in de gemeente handen en voeten te geven. Jaarlijks is een bedrag van € 230.000 beschikbaar voor burgerinitiatieven. Anders dan in de hiervoor beschreven gemeente 's-Hertogenbosch kan in Haarlem voor het wijkbudget maximaal € 3.000 per initiatief worden aangevraagd. De gemeentelijke website bevat de benodigde informatie voor het doen van een aanvraag en er is een specifieke subsidieregeling voorhanden die het verstrekingsproces normeert.⁵⁷

In Haarlem vormt de Leefbaarheid & Initiatiefraad de essentiële schakel in het verstrekingsproces (hierna: de bewonersvertegenwoordiging). De bewonersvertegenwoordiging heeft in de Uitvoeringsregeling de bevoegdheid toegekend gekregen om de initiatieven te beoordelen en daarvoor een subsidie toe te kennen. Daarmee is de bewonersvertegenwoordiging met openbaar gezag bekleed en dus een bestuursorgaan. De bewonersvertegenwoordiging (waar er één van is) bestaat uit één ambtenaar en vijf burgers, elk afkomstig uit een ander stadsdeel. De ambtenaar heeft de functie van secretaris en zodoende geen stem in de besluitvorming. Uit de toelichting op de regeling blijkt dat voor deze variant is gekozen om een duidelijke taakverdeling aan te brengen tussen de ambtenaar en de bewoners en ervoor te zorgen dat alle stadsdelen gelijkwaardig zijn vertegenwoordigd.⁵⁸

De bewonersvertegenwoordiging beoordeelt of een aanvraag in aanmerking komt voor een bijdrage. Daarbij wordt aan verschillende criteria getoetst, die volgen uit de Uitvoeringsregeling. Daarnaast heeft deze bewonersvertegenwoordiging conform het bepaalde in de Uitvoeringsregeling zelf een huishoudelijk reglement opgesteld waarin bepaalde gedragslijnen zijn opgenomen. Nadat de aanvraag is beoordeeld door de bewonersvertegenwoordiging ontvangt de initiatiefnemende burger een subsidiebeschikking van de bewonersvertegenwoordiging. Deze worden geschreven door een speciaal subsidiebureau van de gemeente Haarlem. Ook in Haarlem ontvangt de initiatiefnemer dus een appel-label allocatiebesluit. In 2018 zijn er 207 aanvragen ingediend en in mei 2019⁵⁹ waren er al 108 aanvragen ingediend, wat laat zien dat het wijkbudget een gewild financieringsinstrument is. In 2018 werden er van die 207 aanvragen

slechts 18 afgewezen.⁶⁰ Uit het interview bleek dat er in de onderzochte anderhalf jaar slechts één bezwaarschrift is ingediend. Daarmee lijkt de tevredenheid onder de burgers groot. De tevredenheid onder burgers kan te maken hebben met het relatief lage bedrag dat per initiatief kan worden aangevraagd (te weten € 3000), waardoor veel aanvragen kunnen worden toegekend. Ook gaat het wijkbudget in Haarlem meestal om 'leuke' extraatjes: in 2018 zag 24% van de aanvragen op een bijdrage voor een straatfeest. Afwijzingen lijken in Haarlem ook sneller te worden geaccepteerd, omdat hier steeds een uitgebreide en heldere motivering aan ten grondslag ligt, zodat initiatiefnemers weten hoe zij een volgende keer wel succesvol aanspraak kunnen maken op het wijkbudget.

Samenvattend kan worden gesteld dat in Haarlem het wijkbudget op een transparante manier is geregeld en effectief lijkt te worden uitgevoerd, naar tevredenheid van de burgers.

4.3 *De gemeente Gouda: de bewonersvertegenwoordiging als private partij*

In Gouda wordt gebruikgemaakt van de Stichting GoudApot om het plaatselijke wijkbudget te verdelen. De GoudApot is een stichting die jaarlijks € 240.000 van de gemeente aan subsidie ontvangt. Zo wil de gemeente Gouda inwonersinitiatieven stimuleren en de verbinding tussen Goudse burgers bevorderen.⁶¹ Er is een website waar alle informatie over de werkwijze van de stichting en het indienen van een aanvraag is te vinden.⁶² In de subsidiebeschikking van de gemeente gericht aan de stichting staat vermeld dat de GoudApot het wijkbudget naar eigen inzicht mag toebeden, zolang het gaat om activiteiten die ten goede komen van Gouda. De stichting GoudApot bepaalt dus zelf wie budget ontvangt: "er komt geen ambtenaar meer aan te pas", zo wordt herhaaldelijk benadrukt.⁶³ Er is geen specifieke subsidieregeling die het handelen van de stichting normeert. Zij is dus niet in een wettelijk voorschrift met openbaar gezag bekleed en er is ook geen sprake van buitenwettelijk openbaar gezag, omdat niet aan het inhoudelijke criterium wordt voldaan. In tegendeel zelfs, het college bemoeit zich uitdrukkelijk niet met de inhoudelijke criteria op grond waarvan de gelden worden verdeeld.

Op de website van Stichting GoudApot staan wel spelregels vermeld die gelden wanneer men aanspraak wil maken op financiering vanuit het wijkbudget.⁶⁴ Daaruit blijkt dat de stichting ongeveer vier beoordelingscommissies heeft met ieder circa vijf deelnemers.⁶⁵ Dit zijn de bewonersvertegen-

57 <https://www.haarlem.nl/leefbaarheid-en-initiatiefbudget/>; Uitvoeringsregeling Leefbaarheid en Initiatiefbudget.

58 In de commissievergadering van 12 januari 2017 zijn drie alternatieven voorgedragen voor de samenstelling van de Leefbaarheid & Initiatiefraad, zie voor deze varianten de toelichting op de Uitvoeringsregeling Leefbaarheid en Initiatiefbudget.

59 Ten tijde van het interview toen deze cijfers zijn gegeven.

60 Hoeveel aanvragen in 2019 zijn afgewezen, is op de gemeentelijke website niet te achterhalen.

61 Zie het jaarverslag van 2018 van de GoudApot.

62 <https://goudapot.nl/wordpress/>.

63 S. Buitelaar, 'Inwoners Gouda verdelen zelf subsidiepot', *binnenlandsbestuur.nl* 15 januari 2016. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/inwoners-gouda-verdelen-zelf-subsidiepot.9514565 lynkx>.

64 Zie op de website van de GoudApot de voorwaarden voor een aanvraag en de geldende spelregels.

65 Het streven is een aantal beoordelingscommissies met in totaal tien tot dertig Gouwenaars te vormen, zo komt naar voren op de website.

woordigingen. Zij beoordelen de ingediende aanvragen, nadat het bestuur van de stichting aan de formele vereisten (bijvoorbeeld of er een begroting is toegevoegd) heeft getoetst. De bewonersvertegenwoordiging beoordeelt het initiatief en beziet of het initiatief van waarde is voor de gemeente en of sprake is van een verbetering van de sociale cohesie. Laatstgenoemde criterium weegt het zwaarst; het belangrijkste doel van de Stichting GoudApot is het laten samenwerken van burgers aan initiatieven. De bewonersvertegenwoordiging geeft het bestuur van de stichting een advies, wat bijna altijd wordt overgenomen, waarna het bestuur beslist.

Nu de Stichting GoudApot bij het nemen van allocatiebeslissingen niet opereert als een bestuursorgaan, staat tegen haar beslissingen geen bezwaar en beroep open bij de bestuursrechter. Opvallend is echter dat GoudApot wel gebruikmaakt van een heroverwegingsprocedure. In de e-mail met een toe- of afwijzing wordt de 'rechtsmiddelenclausule' als volgt geformuleerd:

"We maken u er graag attent op dat de Stichting GoudApot geen bestuursorgaan is in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht en daarom is er geen bezwaar mogelijk n.a.v. het besluit. Het bestuur stelt u desgewenst in de gelegenheid binnen drie weken na ontvangst van deze toekenningsmail aanvullende nadere informatie over te leggen. Uw verzoek wordt dan in heroverweging genomen. Daarna staat het besluit onherroepelijk vast."

De heroverwegingsprocedure lijkt daarmee te zijn beperkt tot een mogelijkheid om nieuwe informatie aan te dragen. Wat daar ook van zij, verzoeken tot heroverweging komen niet veel voor. Het betreft circa 13 heroverwegingen op de 200 aanvragen per jaar. Dit kan opvallend genoemd worden, omdat uit een enquête is gebleken dat 44% (van de 181 respondenten in 2017) respectievelijk 40% (van de 110 respondenten in 2018) de GoudApot niet goed benaderbaar vindt voor een toelichting omtrent de afgewezen aanvraag.⁶⁶ Dat knelt omdat de bewonersvertegenwoordigingen alleen een zeer korte motivering geven bij een toe- of afwijzingsbeslissing. Deze motiveringen zijn op de website van de GoudApot te vinden. Dit is weliswaar transparant, maar dat leidt niet automatisch tot veel tevredenheid. Bewoners vergelijken langs deze weg de beoordeling van hun aanvragen en menen dat daarbij sprake is van willekeur, zo bleek uit het interview. Het voorgaande zou de indruk kunnen wekken dat GoudApot geen succes is. Dat is niet per se het geval. GoudApot heeft in diezelfde evaluaties twee jaar op rij een 7,0 als rapportcijfer gekregen. Het wijkbudget wordt als financieringsinstrument dus als voldoende gewaardeerd door de bewoners.

5. Afronding

Het wijkbudget is een nieuwe publieke financieringsvorm waarmee burgers de mogelijkheid wordt geboden (mede) verantwoordelijkheid te dragen voor publieke taken. Vanuit maatschappelijk perspectief een waardevolle toevoeging aan de participatiesamenleving, maar vanuit juridisch perspectief kunnen er kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de uitwerking ervan. De rechtsbescherming tegen beslissingen over de allocatie van wijkbudgetten is namelijk niet eenduidig. In circa 20% van de onderzochte gemeenten wordt het wijkbudget niet verdeeld door een bestuursorgaan. Hierdoor zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere publiekrechtelijke rechtsnormen niet van toepassing. Ook staat er geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen de beslissingen van deze private rechtspersonen. In de overige 80% van de onderzochte gemeenten wordt wel gewerkt met besluiten van bestuursorganen, waarbij de bewonersvertegenwoordigingen deze bestuursorganen soms adviseren en soms zelf als bestuursorgaan beslissingen nemen over bijdragen uit het wijkbudget.

Een interessante vraag is *waarom* soms gebruik wordt gemaakt van een zuiver private vorm. De voorbeelden van 's-Hertogenbosch en Haarlem geven namelijk aan dat een vormgeving binnen het bestuursrechtelijk stelsel niet alleen mogelijk is, maar ook door bewoners positief lijkt te worden gewaardeerd. Daarbij opgeteld de binding aan publiekrechtelijke rechtsnormen, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en de laagdrempelige rechtsbescherming bij de bestuursrechter, leidt ons tot een sterke voorkeur van een regeling van het wijkbudget binnen de reguliere publiekrechtelijke kaders. Dat op dit moment in een op de vijf gemeenten het wijkbudget zo wordt geregeld dat daarbij die publiekrechtelijke normering en rechtsbescherming komen te vervallen vinden wij een onwenselijke en lastig te verklaren situatie. Het gaat immers om gelijksoortige verstrekkingen, met gelijksoortige doelstellingen, aan dezelfde soort ontvangers, voor dezelfde soort activiteiten. In dat licht zou een handreiking vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) of het Ministerie van BZK met aanbevelingen voor de publiekrechtelijke vormgeving van wijkbudgetten geen overbodige luxe zijn.

Verder toont deze studie aan dat de bestuursrechter zich nog eens zou moeten buigen over het bestuursorgaanbegrip en dan met name over de mogelijk onbedoelde gevolgen van de 17-september-uitspraken over het buitenwettelijk b-bestuursorgaan. Een (te) nauw afgebakend bestuursorgaanbegrip past niet bij de netwerksamenleving, waarin zoals het woord al zegt, steeds nieuwe samenwerkingsvormen (netwerken) tussen publieke en private partijen ontstaan. Voorkomen moet worden dat uitsluitend de (al dan niet bewust) gekozen juridische vormgeving bepalend is voor de vraag of er in die situaties voor de burger bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. De studie laat zien dat wij hier te maken hebben met een reëel probleem. Het wijkbudget is bedoeld als een laagdrempelig en eenvoudig financieringsinstrument, waarvan gemeenten op grote schaal gebruik-

⁶⁶ Zie <https://www.gouda.nl/dsresource?objectid=ae081fe4-e7ac-45bd-9516-bc988656f794&type=org>; <https://www.gouda.nl/dsresource?objectid=944cda78-9d29-43b3-9a1f-3f11c4008828&type=pdf&>.

maken om zo de participatiemogelijkheden voor burgers te vergroten. Dat in één op de vijf gemeenten dat instrument zo is vormgegeven dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet van toepassing zijn en er bij geschillen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk is, geeft te denken.